

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista: ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 muuttamiseksi (omien varojen päätös); ehdotus neuvoston asetuksen vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (rahoituskehysasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä joulukuuta 2021 hyväksymät ehdotukset neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen muuttamisesta sekä neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamisesta ja sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Budjettineuvos Panu Kukkonen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
10.3.2022

EU/2021/1464, EU/2021/1463

KOMISSION EHDOTUKSET: EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN UNIONIN OMIA VAROJA JÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN PÄÄTÖKSEN (EU, EURATOM) 2020/2053 MUUTTAMISEKSI (OMIA VAROJA PÄÄTÖS); EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI VUOSIA 2021—2027 KOSKEVAN MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN VEHVISTAMISESTÄ ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISEKSI (RAHOITUSKEHYSASETUS)

1 Ehdotusten tausta

Neuvoston päätös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (EU, Euratom) 2020/2053 (jäljempänä omien varojen päätös) annettiin 14.12.2020. Se tuli voimaan 1.6.2021 ja sitä sovelletaan taannehtivasti 1.1.2021 lukien. Vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyn vahvistamisesta annettu neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093 (jäljempänä rahoituskehysasetus) annettiin 17.12.2020 ja sitä sovelletaan 1.1.2021 lukien.

Edellä mainituista säädöksistä päästiin poliittiseen sopuun osana ns. elpymiskokonaisuutta (monivuotinen rahoituskehys vuosille 2021-2027 ja elpymisväline, Next Generation EU) ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa heinäkuussa 2020. Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot käytetään elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennakkaiseen takaisinmaksuun ja komissio pyydettiin ehdottamaan monivuotisen rahoituskehyn tarkistamista hyvissä ajoin tätä varten.

Samalla sovittiin myös, että komission tulisi antaa vuoden 2021 kesään mennessä ehdotukset uusiksi omiksi varoiksi, joilla voitaisiin rahoittaa elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennen aikaista takaisinmaksua. EU:n monivuotiseen rahoituskehukseen liittyvä toimielinten välinen sopimus talousarvioryhteistyöstä¹ (jäljempänä toimielinten välinen sopimus) sisältää tarkemman suunnitelman uusien omien varojen käyttöön ottamiseksi rahoituskehyskauden (2021-2027) aikana.

Euroopan komissio antoi 14.7.2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin (jäljempänä valmiuspaketti), jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvihuonekaasupäästöjä vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Valmiuspakettiin sisältyi yhteensä 12 lainsäädäntöehdotusta. Eräät valmiuspaketin ehdotukset, kuten päästökauppa-direktiivin muuttamista (COM (2021) 551 final, U 60/2021 vp), hiilirajamekanismia (COM (2021) 564 final, U 57/2021 vp) ja ilmastotoimien sosiaalirahastoa (COM (2021) 568

1

EUROOPAN PARLAMENTIN, EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTON JA EUROOPAN KOMISSIION VÄLINEN TOIMIELINTEN SOPIMUS TALOUSARVIOTA KOSKEVASTA KURINALAISUUDESTA, TALOUSARVIORYHTYESTYÖSTÄ JA MOITTEETTOMASTA VARAINHOIDOSTA SEKÄ UUSISTA OMISTA VAROISTA, MUKAAN LUKIEN ETENEMISSUUNNITELMA UUSIEN OMIA VAROJA KÄYTTÖÖNOTTAMISEKSI, tehty 16 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin virallinen lehti 22.12.2020 L 433 I/28

final, U 61/2021 vp) koskevat ehdotukset, liittyvät uusiin omiin varoihin ja rahoituskehysasetukseen.

Edellä mainituissa U-kirjelmissä on selostettu ehdotuksia, niiden pääasiallista sisältöä, oikeusperustaa, taloudellisia ja muita vaikutuksia sekä niihin liittyviä muita seikkoja samoin kuin tuotu esille valtioneuvoston kantoja.

Euroopan komissio antoi 22.12.2021 ehdotuksensa muuttaa omien varojen järjestelmästä tehtyä neuvoston päätöstä uusien omien varojen käyttöönottamiseksi sekä ehdotuksen muuttaa rahoituskehysasetusta. Samalla komissio antoi tiedonannon ”EU:n talousarvion uudet omat varat” (COM(2021) 566 final). Tiedonannossa selostetaan yleisellä tasolla säädösehdoitusten tavoitteita.

2 Ehdotusten tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Ehdotusten tavoitteet

Heinäkuussa 2020 Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että vuoden 2021 jälkeen käyttöön otettavista uusista omista varoista saatavat tulot käytetään elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennakkoiseen takaisinmaksuun. Komission 22.12.2021 antamilla ehdotuksilla mahdollistetaan mm. elpymisvälineen ennakkoisen takaisinmaksun rahoittaminen.

Elpymisvälineestä rahoitetaan jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumiskykyä edistäviä toimia kuten investointeja rajoitetun ajan, jotta voidaan tukea jäsenvaltioiden talouden palautumista covid-19-pandemiasta. Elpymisvälineen 750 miljardin euron (vuoden 2018 hintoina) rahoitus hankitaan pääomamarkkinoilta. Lainaksi otetuista varoista enintään 360 miljardia euroa voidaan käyttää lainojen myöntämiseen ja enintään 390 miljardia euroa avustusmuotoisten menojen kattamiseen. Elpymisvälineen avustusmuotoiseen tukeen liittyvän lainan takaisinmaksu rahoitetaan EU-budjetista.

EU:n budjettiin tarvitaan tuloja, joilla voidaan kattaa yli kolmelle vuosikymmenelle ulottuvat elpymisvälineen avustusten takia otettuihin lainoihin liittyvät rahoituskustannukset. Lainapääoma on maksettava takaisin viimeistään vuoden 2058 loppuun mennessä. Lainapääoman takaisinmaksu voi käynnistyä jo ennen nykyisen unionin rahoituskehyskauden päätyvistä vuonna 2027, mikäli korkomaksuihin varatut määrät osoittautuvat ylimitoitetuksi ja jos käyttöön otetaan uusia omia varoja. Edellä mainitun heinäkuun 2020 päätelmien toimeenpanemiseksi toimielinten välisessä sopimuksessa todetaan, että elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvät unionin talousarviosta katettavat menot eivät saisi johtaa ohjelmiin liittyvien menojen tai investointivälineiden varojen perusteettomaan vähentämiseen EU:n monivuotisessa rahoituskehyskaudessa. Toimielinten välisen sopimuksen mukaan olisi myös suotavaa lieventää jäsenvaltioille aiheutuvia BKTL-perusteisten omien varojen lisäyksiä. Näin ollen toimielimet sopivat pyrkivänsä siihen, että otetaan käyttöön riittävät uudet omat varat odotettujen takaisinmaksuun liittyviä menoja vastaavan määrän kattamiseksi. Uudet omat varat toimivat myös vakuutena kansainvälisille rahoitusmarkkinoille EU:n luottokelpoisuudesta.

Toimielinten tekemän sopimuksen mukaan mahdollista uutta yksittäistä omaa varaa ei tulisi kohdistaa minkään yksittäisen menokohteen rahoittamiseksi yleiskatteisuusperiaatteen mukaisesti. Uusien omien varojen tulisi myös tukea EU:n yhteisiä tavoitteita kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, Euroopan digitaalista valmiutta, sekä edistää verotuksen oikeudenmukaisuutta ja vahvistaa näin EU:n taseisia toimia veropetosten ja veronkierron torjumiseksi.

Joulukuussa 2021 annetuissa ehdotuksissa komissio esittää monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien kohdennettua korottamista ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi sekä monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien automaattisen mukauttamisen käyttöönottamiseksi uusien omien varojen pohjalta, jotta voidaan käynnistää elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennenaikainen takaisinmaksu.

2.2 Komission ehdotus uusiksi omiksi varoiksi

Komissio ehdottaa seuraavia uusia omia varoja:

- 1) 25 % EU:n päästökauppajärjestelmästä kertyvistä huutokauppatuloista,
- 2) 75 % hiilirajamekanismista saatavista tuloista,
- 3) Kansallista rahoitusosuutta, joka olisi 15 % suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavasta jäännösvoitosta. Tähän liittyen komissio antaa myöhemmin erillisen direktiiviehdotuksen.

Päästökaupan huutokauppatulot

Komissio ehdottaa, että 25 prosenttia jäsenvaltioiden keräämistä huutokauppatuloista ohjattaisiin EU-budjettiin omina varoina. Huutokauppatulot kertyisivät nykyisen uudistetun päästökauppajärjestelmän tuloista (kiinteät laitokset ja lentoliikenne) laajennettuna meriliikenteeseen, sekä kokonaan uudesta tieliikennestä ja rakennuksia koskevasta päästökauppajärjestelmän tuloista.

ETS-oman varan tulokertymä laskettaisiin komission päästökauppaehdotuksen mukaisten ETS-tulojen määrittävien yksityiskohtien ja huutokaupattujen päästöoikeuksien uudelleenjakosäännösten mukaan. Tällöin esim. innovaatorahastolle ja modernisaatorahastolle osoitetut osuudet, jotka siirretään rahastoihin ennen EU-tason kokonaistulotason laskemista, eivät myöskään sisältyisi 25 prosentin ETS –oman varan tulokertymään.

Omien varojen päätöksen kontekstissa komissio ehdottaa lisäksi, että omien varojen päätökseen sisällytettäisiin väliaikainen tasausmekanismi (solidarity adjustment mechanism) vuosille 2023-2030, jolla rajoitettaisiin jäsenvaltioiden huutokauppatuloista unionille kohdistuvien maksuosuuksien ylisuuria poikkeamia suhteessa jäsenvaltion bruttokansantulo-osuuteen (BKTL-osuuteen) unionin yhteenlasketusta bruttokansantulosta (BKTL).

Väliaikaisen mekanismin tarkoituksena olisi toisaalta varmistaa, ettei asukaskohtaisella ostovoimakorjatulla bruttokansantulolla mitattuina unionin köyhimpien, mutta samalla suhteellisesti paljon hiilidioksidipäästöjä tuottavien jäsenvaltioiden huutokauppatuloihin perustuva maksuosuus nousisi suhteettoman korkeaksi suhteessa näiden jäsenvaltioiden BKTL-osuuteen. Tämän ns. yläleikkurin myötä jäsenvaltion ETS -oman varan maksuosuus voisi olla enintään 150 prosenttia verrattuna jäsenvaltion BKTL-maksuosuuteen. Tämä yläleikkuri kohdistuisi jäsenvaltioihin, joiden ostovoimakorjattu BKTL asukasta kohden on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Komission ehdotuksen mukaan vuodet 2023-2027 määräytyisivät vuoden 2020 BKTL-lukujen perusteella ja vuodet 2028-2030 määräytyisivät vuoden 2025 lukujen perusteella.

Mekanismiin sisältyisi myös ns. alaleikkuri, jolla puolestaan varmistettaisiin, ettei jäsenvaltion maksuosuus jäisi liian matalaksi suhteessa jäsenvaltion BKTL-osuuteen. Alaleikkurin myötä

jäsenvaltion ETS -oman varan osuus tulisi olla vähintään 75 prosenttia jäsenvaltion BKTL-maksuosuuteen verrattuna.

Hiilirajamekanismi

Komission ehdotuksen mukaan hiilirajamekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kauppaan perustuvana järjestelmänä.

Omia varoja koskevassa ehdotuksessaan komissio esittää, että 75 prosenttia jäsenvaltion päästöoikeussertifikaattien myynnistä saamista tuloista siirrettäisiin unionin budjettiin omana varana. Näin 25 prosenttia tuloista jäisi jäsenvaltiolle ns. kantopalkkiona (perinteisten omien varojen eli käytännössä tullien kantopalkkio-osuus on nykyisin myös 25 prosenttia).

Kansallinen rahoitusosuus, joka perustuu jäsenmaille allokoituun osuuteen suurten monikansallisten yritysten ns. jäännösvoitosta

Komissio ehdottaa omaksi varaksi kansallista rahoitusosuutta, joka perustuisi kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen pilariin 1 ja sen voimaan saattamiseksi EU:ssa annettavaan direktiiviin. Kansallinen rahoitusosuus olisi 15 prosenttia jäsenvaltion suhteellisesta osuudesta suurten monikansallisten yritysten markkinavaltioille allokoitavaan jäännösvoittoon kyseisen direktiivin mukaisesti.

OECD:n Inclusive Framework julkaisi 8.10.2021 päivitetyn kannanoton, joka sisältää päälinjat suurimpia toimijoita koskevasta kansainvälisestä yritysverouudistuksesta. Kannanottoon on yhtynyt 137 valtiota, Suomi mukaan lukien. Pilari 1 merkitsee, että nykyistä enemmän verotusoi-keutta on niin sanotussa markkinavaltiossa eli siellä, missä yrityksellä on asiakkaita ja käyttäjiä.

Uudistus koskee ensi vaiheessa yrityksiä, joiden maailmanlaajuinen kokonaisliikevaihto on yli 20 miljardia euroa ja kannattavuus yli 10 prosenttia. Liikevaihtorajan laskua 10 miljardiin euroon tarkastellaan seitsemän vuoden tarkastelujakson jälkeen, jolloin edellytyksenä on, että sääntelyn implementointi on onnistunut. Lähes kaikki toimialat ovat mukana sääntelyssä, eikä kyse ole enää digitaliseen toimintaan kohdistuvasta verosta. Maailmanlaajuisesti markkinavaltioille allokoidaan 25 prosenttia koko konsernin niin sanotusta jäännösvoitosta (eli 10 prosenttia ylittävistä voitosta). Kunkin markkinavaltion osuus kyseisestä jäännösvoiton määrästä lasket-taisiin pääsääntöisesti siinä suhteessa, mikä on asianomaisen markkinavaltion osuus myynnistä suhteessa muihin markkinavaltioihin.

OECD-sopimuksen pilaria 1 koskeva sääntely on tarkoitus panna täytäntöön monenvälisellä yleissopimuksella, jonka allekirjoittaminen on tällä hetkellä tiedossa olevan tavoiteaikataulun mukaan mahdollista vuoden 2022 puolivälissä ja jonka on tarkoitus olla voimassa vuonna 2023. Monenvälistä yleissopimusta työstetään parhaillaan OECD:n työryhmässä (the Task Force on the Digital Economy (TFDE)). Sopimuksen sisällössä on edelleen tällä hetkellä avoimena useita olennaisia aineellisia sekä valtiosopimusoikeudellisia kysymyksiä. Työryhmän on tarkoitus saada työnsä valmiiksi vuoden 2022 alkupuolella, jotta sopimus voitaisiin allekirjoittaa vuoden 2022 puolivälissä. Allekirjoittamisen jälkeen valtioiden odotetaan aloittavan kansallisen voimaansaattamisen menettelyn eli ratifioivan sopimuksen niin pian kuin mahdollista, jotta sopimuk-sen on mahdollista olla voimassa vuonna 2023. Sopimus tulee voimaan, kun sopimuksessa tar-kemmin määriteltävä kriittinen massa valtioita on sen ratifioinut.

Koska monenvälisen sopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla, ko-missio on ilmoittanut antavansa myöhemmin vuoden 2022 puolivälissä direktiiviehdotuksen,

johon viitataan omien varojen päätöksessä ja jolla varmistetaan tämän monenvälisen yleissopimuksen johdonmukainen täytäntöönpano EU:ssa.

2.3 Rahoituskehysasetuksen muutos

Komission ehdotuksessa rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi on kaksi keskeistä elementtiä. Osiossa esitetyt luvut ovat kaikki vuoden 2018 hinnoin ilmaistuna. Vuosien 2021-2027 rahoituskehysen määrärahat on hyväksytty vuoden 2018 hinnoin.

Ensinnä se sisältää ehdotuksen monivuotisen rahoituskehysen enimmäismäärien korottamisesta ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston (COM (2021) 568 final) rahoittamiseksi.

Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittaminen kuluvan kehyskauden osalta tarkoittaa komission ilmastotoimien sosiaalirahastosta antaman ehdotuksen mukaan 20 094 milj. euron lisärahoitustarvetta vuosina 2025-2027. Nyt annetussa rahoituskehysasetuksen muutosehdotuksessa komissio ehdottaa, että tämä lisärahoitustarve katettaisiin korottamalla rahoituskehysen otsakkeen 3 ”Luonnonvarat ja ympäristö” sitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen enimmäismääriä vastaavalla summalla siten, että 2 176 milj. euroa kohdentuisi vuoteen 2025, 9 132 milj. euroa vuoteen 2026 ja 8 786 milj. euroa vuoteen 2027. Käytännössä enimmäismäärien korotus tarkoittaisi rahoituskehysasetuksen liitteenä olevan rahoituskehysen enimmäismäärät sisältävän taulukon muuttamista edellä mainituilla summilla.

Toiseksi, komission ehdotus rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi sisältää ehdotuksen mekanismista, jolla rahoituskehysen enimmäismääriä voitaisiin mukauttaa automaattisesti vastaamaan uusien omien varojen keräämisestä saatavia tuloja, ja jotta nämä tulot voitaisiin ottaa käyttöön elpymisvälineen puitteissa otettujen lainojen ennenaikaiseen takaisinmaksuun.

Mukautusmekanismi, jota ehdotetaan rahoituskehysasetuksen uudessa 4 a artiklassa, toimisi siten, että alaotsakkeen 2b ”Palautumiskyky ja arvot” sitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismääriin tehtäisiin vuosittain mukautus, jonka määrä vastaisi edellisenä vuonna kerätyistä uusista omista varoista tosiasiallisesti saatavia tuloja. Tulot otettaisiin huomioon sellaisina kuin ne on kirjattu komission alustavaan tilinpäätökseen varainhoitoasetuksen 245 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Vuotuista mukautusta koskevaa mekanismia sovellettaisiin vuodesta 2024 alkaen olettaen, että uudet omat varat otettaisiin käyttöön suunnitellusti 1. tammikuuta 2023 mennessä.

Vuotuiselle mukautukselle vahvistettaisiin lisäksi 15 mrd. euron enimmäismäärä jota mukautus ei saa ylittää. Tämä 15 mrd. euron määrä vastaisi komission elpymisvälineen johdosta ottamien lainojen lineaarista takaisinmaksuprofiilia unionin talousarviosta.

Lisäksi komissio ehdottaa, että vuonna 2027 mukautuksen määrää vähennettäisiin 8 mrd. eurolla. Kiinteä 8 mrd. euron vähennys vuonna 2027 on asetettu vastaamaan ilmastotoimien sosiaalirahaston keskimääräisiä vuotuisia menoja vuosina 2026-2032 jaksolla, jolloin tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä alkaisi komission arvion mukaan kertyä tuloja. Tämä olisi komission mukaan poliittinen, ei oikeudellinen korvamerkintä.

Komissio ilmoittaisi mukautuksesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle pian alustavan tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen ja joka tapauksessa vuosittain huhtikuun puoliväliin mennessä. Mekanismin aktivoituessa komissio antaisi samanaikaisesti ehdotuksen lisätalousarvioksi, jotta voitaisiin tehdä tarvittavat lisäykset menopuolen budjettikohtiin sen vuoden talousarviossa, jona mekanismia sovellettaisiin.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

3.1 Ehdotusten oikeusperusta sekä eräitä oikeudellisia huomioita

Omien varojen päätös

EU:n talousarvio rahoitetaan lähes kokonaan unionin omista varoista neuvoston tekemällä päätöksellä. Päätöksessä säädetty tulot kuuluvat unionille ilman kansallisten viranomaisten erillisiä päätöksiä. Omien varojen järjestelmä perustuu siihen, että jäsenvaltiot asettavat unionin käyttöön tuloja vuotuisen talousarvion rahoituksen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion rahoitusvastuu on yksilöllinen eikä yhteisvastuullinen.

Omien varojen päätös perustuu SEUT 311(3) artiklaan ja Euratom-sopimus 106a artiklaan. Neuvosto vahvistaa päätöksen erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

SEUT 311(3) artiklan mukaan neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. SEUT 311 artiklassa annetaan unionille laaja toimivalta päättää omien varojen järjestelmästä mukaan lukien uusista omien varojen luokista. Määräyksessä ei rajoiteta sitä, mitä omat varat voisivat olla.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotukset uusiksi omien varojen luokiksi ovat oikeusperustaltaan asianmukaisia.

EU:n päästökauppajärjestelmän muutosta koskeva direktiiviehdotus, ehdotettu hiilirajamekanismi sekä verotusta koskeva tuleva direktiiviehdotus perustuvat kukin omiin SEUT oikeusperustoihinsa. EU:n päästökauppajärjestelmän muutosta koskevan direktiiviehdotuksen ja hiilirajamekanismi-ehdotuksen päätöksentekomekanismit poikkeavat omien varojen päätöksen päätöksentekomekanismista, ts. ne käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

SEUT 113 artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

Uusi OECD-verotussopimuksen 1 pilariin perustuva oma vara olisi laskennallinen rahoitusosuus eikä siten yrityksille osoitettu vero tai maksu.

Rahoituskehysasetus

Rahoituskehysasetus perustuu SEUT 312 artiklaan ja Euratom-sopimus 106a artiklaan. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Valtioneuvosto katsoo, että komission rahoituskehysasetuksen muutosehdotukset ovat oikeusperustaltaan asianmukaisia.

Yleiskatteellisuusperiaate

Omia varoja koskevan päätöksen 7 artiklassa säädetään yleiskatteisuusperiaatteesta ts. siitä, että päätöksen 2 artiklassa tarkoitettuja tuloja käytetään erittelemättä kaikkien unionin vuotuisen talousarvioon otettujen menojen rahoittamiseen. Komission ehdotuksessa uusiksi omiksi varoiksi ei esitetä muutosta 7 artiklaan, jolloin yleiskatteellisuusperiaatetta sovellettaisiin kaikista omien varojen luokista kertyviin tuloihin, myös tuloihin mahdollisista uusista omista varoista.

Rahoituskehysasetukseen ehdotetun 4 a artiklaan liittyvien johdantolauseiden 1 ja 2 nojalla voidaan katsoa merkitsevän sitä, että uudet omat varat olisivat tarkoitettu käytettävän elpymisvälineen takaisinmaksuun. EU-säädösten johdantolauseet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia.

Käyttötarkoitukseen sidotut tulot yms.

Varainhoitoasetuksen yleiskatteisuusperiaatetta koskevassa 20 artiklassa säädetään, että unionin talousarvion tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen kokonaismäärä, pois lukien 21 artiklaan sisältyvää poikkeusta. Pääsäännön mukaan kaikki tulot ja menot merkitään talousarvioon täysimääräisinä, minkä lisäksi talousarvion tulot ja menot on pidettävä erillään toisistaan eikä tuloja saa kytkeä tiettyihin menoluokkiin.

Poikkeuksena pääsääntöön, varainhoitoasetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaan ulkoiset ja sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät muodosta tuloa vuotuisessa talousarviossa ja ne käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen.

EU:n elpymisvälineen avustusmuotoinen tuki (yhteensä 390 mrd. euroa vuoden 2018 hinnoin), on EU:n talousarvion ulkoista käyttötarkoitukseensa sidottua tuloa. Elpymisvälineen rahoituksella täydennetään EU-budjetissa osoitettua EU:n ohjelmarahoitusta. Kuluvan vuoden EU-budjetin sitoumusten taso on 167,8 mrd. euroa. Lisäksi, kuluvana vuonna kohdennetaan elpymisvälineen avustusmuotoista rahoitusta 143,5 mrd. euroa EU-budjettiin käyttötarkoitukseen sidottua tuloina. Tällöin elpymisvälineen lisärahoitus on 46 prosenttia unionin 311,3 mrd. euron EU:n kokonaisrahoituksesta vuonna 2022.

Rahoituskehysasetusehdotuksessa ei ole käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevaa ehdotusta. Eräissä valmiuspaketin säädösehdoituksissa on käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevia ehdotuksia.

Päästökauppajärjestelmään liittyvä innovaatorahaston määrärahat otetaan EU:n budjettiin käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina. Päästökauppaehdotuksessa komissio ehdottaa innovaatorahaston koon kasvattamista merkittävästi ohjaamalla siihen tuloja eri lähteistä. Esimerkiksi meriliikenteen vaihtoehtoisia polttoaineita koskevan FuelEU Maritime –asetusehdotuksen (COM(2021) 562 final; U 51/2021 vp) seuraamusmaksutulot ohjattaisiin innovaatorahastolle käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina.

Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi asetusehdotuksen uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön edistämisestä (ReFuelEU Aviation; COM(2021) 561 final; U 50/2021 vp), jonka tavoitteena on varmistaa lentoliikenteen päästöjen vähentäminen ottamalla käyttöön harmonisoidut uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttövelvoitteet EU:n alueella. Komissio ehdottaa jäsenvaltioiden velvollisuudeksi varmistaa, että asetuksen ehtoja rikkoviin lentoyhtiöihin ja polttoaineen toimittajiin kohdistetaan hallinnollisia sakkoja, jotka tulot jäsenvaltioiden olisi siirrettävä InvestEU-ohjelman vihreän kehityksen investointeihin. Asetuksella säädettäisiin jäsenvaltiolle velvollisuus siirtää tuloja unionille poiketen omien varojen järjestelmästä.

Käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja ja menoja EU-budjetin ulkopuolisena järjestelynä ei oteta huomioon rahoituskehityksessä eikä myöskään EU-budjetissa samalla tavoin kuin omia varoja, joten unionin budjettivallan käyttäjät, neuvosto ja parlamentti, eivät siten päättä niistä normaalin budjettiprosessin puitteissa, kuten EU-budjetin menoista ja tuloista. Näiden seikkojen vuoksi käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevia ehdotuksia on tarpeen tarkastella huolella ja arvioida niiden hyväksyttävyyttä.

3.2 Ehdotusten suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut politiikan alat. Lisäksi vain unioni voi antaa unionin toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevia säädöksiä, joihin myös rahoituskehysasetus sekä unionin omia varoja koskeva päätös kuuluvat.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5(4)). Valtioneuvosto ei näe ehdotuksissa ongelmia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

4 Ehdotusten suhde perustuslakiin

Uusia omia varoja koskevan omien varojen päätöksen muutos edellyttää neuvoston yksimielisen päätöksen ohella kansallisia voimaansaattamistoimia jäsenvaltioiden valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumuksen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttävänä on pidetty sellaisia kansainvälisiä velvoitteita, joilla on eduskunnan budjettivaltaa sitovia vaikutuksia (HE 1/1998 vp, s. 149 ja PeVL 45/2000 vp).

Neuvoston päätös omien varojen järjestelmästä kohdentuu eduskunnan budjettivaltaan. Neuvoston päätös voidaan rinnastaa, kuten on jo aikaisemmin rinnastettu, sellaiseen kansainväliseen veloitteeseen, joka edellyttää perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan suostumusta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on tarpeen ottaa mukaan tarkasteluun myös eräät valmiuspaketin ehdotukset. Kokonaisvaikutus selviää vasta eri ehdotuksia koskevien neuvottelujen päättyessä. Valmiuspaketista ja OECD:n pilari 1 käytävien neuvottelujen lopputulos ja ratkaisut moniin yksityiskohtiin vaikuttavat merkittävästi uusiin omiin varoihin, niistä mahdollisesti kertyviin tuloihin ja jäsenmaksuosuuksiin sekä kuluvaan rahoituskehukseen tehtäviin mahdollisiin muutoksiin.

5.1.1 EU:n nykyinen päästökauppajärjestelmä

EU:n päästökaupassa Euroopan komissio määrittelee kullekin päästökaupakaudelle päästöjen maksimimäärää vastaavan päästöoikeuksien kokonaismäärän. Tämä määrä jaetaan eri jäsenvaltioille, joiden kansalliset päästökauppaviranomaiset jakavat maakohtaisen kiintiön teollisuus-

ja energiantuotantolaitoksille. Laitokset ostavat päästöoikeutensa huutokaupalla, jossa hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan. Osa luvista myönnetään ilmaiseksi niillä aloilla, joissa riskinä on tuotannon siirtyminen löyhemmin päästöjä rajoittaviin maihin.

Voimassa olevan sääntelyn pohjalta päästökaupan huutokauppatulot ohjautuvat EU:n jäsenvaltiolle, innovaatorahastolle ja modernisaatorahastolle. Maakohtaisten kiintiöiden mukaan jaetavista päästöoikeuksista saatavat huutokauppatulot jäävät siis jäsenvaltioille.

Innovaatorahasto tarjoaa yrityksille tukea innovatiivisten vähähiilisten teknologioiden kaupallistamiseen pyrkimyksenä tuoda markkinoille teollisia ratkaisuja, joilla voidaan vähentää hiilipäästöjä ja edistää Euroopan ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttamista. Rahoituksen hakeminen tapahtuu koko EU:n laajuisilla avoimilla hauilla. Tulot ovat EU:n talousarviossa käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja. Innovaatorahastoa varten kerättyjä huutokauppatuloja hallinnoi komission puolesta Euroopan investointipankki.

Modernisaatorahasto tukee kymmentä EU:n pienituloisinta jäsenvaltiota niiden siirtymisessä ilmastoneutraalisuuteen, rahoittamalla energiasäätelmien modernisaatiota ja energiatehokkuuden parantamista. Modernisaatorahaston varat ovat suurimmaksi osaksi peräisin päästökaupan tuloista. Euroopan investointipankki hallinnoi modernisaatorahastoa.

Vuosina 2018-2020 unionin jäsenvaltioiden yhteenlasketut huutokauppatulot nykyisestä päästökaupasta (kiinteät laitokset ja lentoliikenne) olivat EU-tasolla yhteensä vuosittain noin 14-15 mrd. euroa päästöoikeuden keskihinnan ollessa noin 25 euroa/t CO₂.

Mikäli jatkettaisiin nykyisen päästökaupan toimeenpanoa muuttumattomana, tuloja arvioidaan kertyvän keskimäärin vuosittain ajanjaksolla 2026-2030 yhteensä noin 32 mrd. euroa, laskettaessa 55 euroa/t CO₂ päästöoikeuden keskihinnalla josta ohjautuisi:

- päästökauppajärjestelmään osallistuville valtioille noin 26 mrd. euroa,
- innovaatorahastolle noin 2,2 mrd. euroa,
- modernisaatorahastolle noin 3,5 mrd. euroa.

5.1.2 Valmiuspakettiin liittyvä rahoitus vuosina 2026-2030

Päästökauppajärjestelmät

Komission valmiuspaketti-ehdotuksen mukaan nykyisen päästökaupan päästöoikeuksien määrää vähennettäisiin mm. päästövähennyskerrointa alentamalla ja sitä laajennettaisiin asteittain vuosina 2023-2026 koskemaan meriliikennettä. Lisäksi perustettaisiin erillinen tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä, joka käynnistyisi vuonna 2026. Myös innovaatio- ja modernisaatorahastojen kokoa kasvatettaisiin.

Jos valmiuspaketin päästökauppajärjestelmää koskevat ehdotukset toteutettaisiin ja osa jäsenvaltioiden keräämistä tuloista ohjattaisiin EU-budjettiin omina varoina, vuosina 2026-2030 kertyisi keskimäärin vuosittain tuloja yhteensä noin 77 mrd. euroa, josta ohjautuisi:

- päästökauppajärjestelmiin osallistuville valtioille noin 50 mrd. euroa,
- EU-budjettiin noin 16 mrd. euroa,

- innovaatorahastoon 6 mrd. euroa,
- modernisaatorahastoon 4,6 mrd. euroa.

Laskelman perustana ja myös komission ehdotukseen sisältyvissä vaikutusarvioissa on käytetty päästöoikeuden keskiarvohintana 55 euroa / t CO₂ vuosien 2026-2030 osalta.

Päästöoikeuksien hintaan liittyy epävarmuutta tulevina vuosina, mikä myös heikentää päästökauppajärjestelmästä tai -järjestelmistä saatavien tulojen ennustettavuutta sekä kansallisessa budjetoinnissa sekä mahdollisesti EU-budjetin tuloja arvioitaessa. Lisäksi päästöoikeuksien huutokauppahinta saattaa asettua nykyisessä ja uudessa päästökauppajärjestelmässä eri tasoille: tällä hetkellä ei ole selvyyttä siitä, miten tai mille tasolle hinta muodostuisi uudessa järjestelmässä.

Komission päästökauppajärjestelmää koskevan ehdotuksen mukaan innovaatorahastoa kasvatettaisiin nykyisen direktiivin mukaisesta 2,2 miljardista eurosta 6 mrd. euroon vuosina 2026-2030. Lisäksi rahastoon ehdotetaan ohjattavan varoja huutokauppatulojen lisäksi useista uusista lähteistä.

Modernisaatorahaston rahoitukseen oikeutettujen kymmenen valtion (Bulgaria, Kroatia, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Tsekki, Unkari ja Viro) joukkoon liittyisivät komission ehdotuksen mukaan myös Kreikka ja Portugal. Komission päästökauppajärjestelmää koskevan ehdotuksen mukaan modernisaatorahastoa kasvatettaisiin 3,5 mrd. eurosta 4,6 mrd. euroon vuosina 2026-2030.

Suomi ei saa rahoitusta modernisaatorahastosta, mutta sen sijaan innovaatorahastosta suomalaiset yritykset voivat hakea rahoitusta.

Suomelle kertyi vuonna 2021 päästöoikeuksien huutokauppatuloja yhteensä 409 milj. euroa. Päästöoikeuksien voimakkaasti nousseen hinnan (keskimäärin 24 eurosta 54 euroon per tuotettu CO₂ tonni) vuoksi huutokauppatulot lähes kaksinkertaistuivat verrattuna edelliseen vuoteen, jolloin huutokauppatulot olivat 221 milj. euroa.

Vuosina 2026-2030 Suomelle arvioidaan kertyvän huutokauppatuloja 850 milj. euroa keskimäärin vuosittain (päästöoikeuden hintana 55 euroa/CO₂ tonnia), josta 350 milj. euroa olisi nykyisestä päästökauppajärjestelmästä saatuja tuloja, sekä 500 milj. euroa olisi tuloja uudesta tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmästä.

Hiilirajamekanismi

Hiilirajamekanismin tavoitteena on ehkäistä hiilivuotoa ja siten päästöjen kasvua EU:n ulkopuolella EU:n päästövähennystavoitteiden toimeenpanon seurauksena. Mekanismi pantaisiin toimeen EU:n päästökauppajärjestelmästä erillisenä mutta sitä peilaavana päästöoikeussertifikaattien kaupan perustuvana järjestelmänä. Päästösertifikaatin hinta on tarkoitus asettaa jäljittelemään EU:n päästöoikeuden hintaa. Mekanismi astuisi voimaan vuoden 2023 alussa, mutta maksuja alettaisiin kerätä vasta vuonna 2026. Hiilirajamekanismi koskisi viittä sektoria: sementti, teräs ja rauta, alumiini, lannoitteet ja sähkö.

Komission arvion mukaan hiilirajamekanismi tuottaisi vuosittain tuloja yhteensä noin 1,8 mrd. euroa vuosina 2026-2030. Edellä mainitusta tulosta ohjautuisi 75 prosenttia omana varana EU:n budjettiin eli noin 1,4 mrd. euroa ja 25 prosenttia jäsenvaltioille eli noin 0,4 mrd. euroa.

Edellä esitetyt luvut on ilmaistu käyvin hinnoin. Jäljempänä esitettävät luvut ovat vuoden 2018 hinnoin.

5.1.3 Uusien omien varojen ehdotusten taloudelliset vaikutukset Suomelle

Omien varojen päätös on voimassa toistaiseksi. Omia varoja koskeva päätös voidaan toteuttaa itsenäisenä, EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä riippumattomana ratkaisuna: omien varojen päätös ei edellytä monivuotisen rahoituskehysten muuttamista.

Ehdotettujen uusien omien varojen taloudelliset vaikutukset arvioidaan seuraavassa osiossa ensin yksinomaan omien varojen eli EU-budjetin tulopuolen näkökulmasta.

Arvioitaessa uusien omien varojen taloudellista etua yksinomaan Suomen EU-maksujen näkökulmasta, tulisi verrata keskenään Suomen maksuosuutta uusien omien varojen kokonaismäärästä ja Suomen bruttokansantulo-osuutta (BKTL-osuutta) koko unionin bruttokansantulosta (BKTL). Suomen BKTL-osuuden arvioidaan olevan kuluvalle kehyskaudella noin 1,70% - 1,75%. Jos Suomen maksuosuus ehdotetusta uudesta omasta varasta olisi pienempi kuin Suomen BKTL-osuus, uusi rahoituslähde olisi Suomelle taloudellisesti edullinen.

Suomen maksuosuus ETS -omasta varasta

Komissio ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden keräämistä päästökauppatuloista sekä nykyisestä että uudesta järjestelmästä 25 prosenttia siirrettäisiin EU-budjettiin. Alustavan arvion mukaan Suomen päästökauppatuloista siirrettäisiin omana varana EU-budjettiin noin 175 milj. euroa keskimäärin vuosittain ajanjaksolla 2026-2030, jolloin Suomen maksuosuus olisi noin 1,4 prosenttia.

Komission ehdotuksen mukaan ETS-varan kokonaismäärään tulisi sisällyttää myös ns. laskennalliset päästökauppatulot, jotka eivät tuota jäsenvaltiolle todellisia tuloja. Laskennallisten tulojen huomioiminen nostaisi päästökauppaan liittyvien omien varojen kokonaismäärää noin 400-500 milj. eurolla vuosittain. Suomelle vuosittainen vaikutus olisi vajaa 10 milj. euroa. Tämä luku sisältyy edellä mainittuun Suomen maksuosuuteen päästökauppatuloista (noin 175 milj. euroon).

Alustavien laskelmien perusteella tasausmekanismia ei sovellettaisi Suomen alkuperäiseen ETS-osuuteen, koska Suomen ETS-varaan liittyvä maksuosuus olisi jo alun perin 75 prosentin alarajan tuntumassa Suomen BKTL-osuudesta. Laskennallisten tulojen ja tasausmekanismin mukaan ottaminen järjestelmään vaikuttaisi kuitenkin kaikkien jäsenvaltioiden lopullisiin ETS-omasta varasta maksettaviin maksuosuuksiin. Tasausmekanismi laskisi ETS-omasta varasta jäsenvaltioilta kerättäviä kokonaistuloja arviolta 600-700 milj. eurolla vuosittain.

Tuleviin päästökauppatuloihin ja sitä kautta myös ETS-varasta kertyviin tuloihin, vaikuttaa päästöoikeuden hinta, joka vuoden 2021 lopussa ylitti jo 80 euron tason. Edellä esitetyssä arvioissa päästöoikeuden hintana on käytetty 55 euroa/t CO₂, jota komissio on käyttänyt ehdotukseensa sisältyvissä tuloarvioissa. Jos hinta nousisi vuosina 2026-2030 keskimäärin 80-100 euron tasolle, nousisivat kerätyt tulot vastaavasti karkeasti arvioiden 18-23 mrd. euron tasolle, josta Suomen osuus olisi noin 250-320 milj. euroa.

Päästöoikeuden hintaan liittyvästä epävarmuudesta huolimatta päästökauppatulojen käyttö omana varana vaikuttaisi olevan Suomelle EU-maksujen kannalta taloudellisesti edullinen ratkaisu johtuen Suomen BKTL-osuutta pienemmästä maksuosuudesta. Taloudellinen etu Suomen

EU-maksujen näkökulmasta olisi arviolta reilut 40 milj. euroa vuodessa. Etu kasvaa, jos päästöoikeuden hinta nousee ennustettua suuremmaksi, jolloin päästökauppatuloista saatava rahoitus kasvaa ja vähentää edelleen BKTL-varalla rahoitettavaa osuutta.

Suomen maksuosuus hiilirajamekanismiin pohjautuvaan omasta varasta

Suomen osuus hiilirajamekanismin tuloista olisi karkeasti arvioiden keskimäärin vuosittain noin 40-50 milj. euroa (4-5 prosenttia), joka johtuu suurimmaksi osaksi sähkösektorin mukaan ottamisesta. Suomi on ollut riippuvainen sähkön tuonnista varsinkin kylminä talvina, jolloin talven huippukulutuksen aikana tuontisähkön osuus on voinut olla jopa 25-30 prosenttia. Ilman sähkösektoria Suomen osuus olisi reilu 10 milj. euroa eli noin 1,1 prosenttia ajanjaksolla 2026-2030.

Tilanne on kuitenkin todennäköisesti muuttumassa tulevina vuosina, kun mm. Olkiluoto 3 saadaan kaupalliseen käyttöön. Sähkön merkitys Suomelle osana hiilirajamekanismia vaatii kuitenkin vielä jatkoselvityksiä.

Kansallinen rahoitusosuus, joka perustuu jäsenvaltioille allokoituun osuuteen suurten monikansallisten yritysten jäännösvoitosta

Verohallinnolta saatujen alustavien tietojen perusteella EU-budjettiin siirrettävä kansallisen rahoitusosuuden määrä Suomelle allokoidusta suurten monikansallisten yritysten jäännösvoitosta olisi noin 24 – 64 milj. euroa laskettuna vuoden 2017 verotus- ja liikevaihtotiedoilla. Vaikutusarvion vaihteluväli kuvaa käytössä olevien yritystason tietojen puutteista sekä ehdotuksen avoimista yksityiskohdista johtuvaa epävarmuutta. Laskelmassa ei ole huomioitu liikevaihtorajan mahdollista alentamista seitsemän vuoden tarkastelujakson jälkeen 20 mrd. eurosta 10 mrd. euroon, jonka edellytyksenä on, että sääntelyn implementointi on onnistunut. Mikäli liikevaihtorajaa alennetaan, uudistuksen piiriin tulee enemmän yrityksiä ja maille allokoitavat monikansallisten yritysten jäännösvoitot kasvavat, mikä kasvattaa myös kansallisten rahoitusosuuksien määriä sekä EU-budjettiin kertyvän oman varan määrää.

Komission arvion mukaan tulot, jotka kertyisivät EU-budjettiin jäsenvaltioille pilari 1 perustavasta omasta varasta, olisivat keskimäärin vuosittain noin 2,5-4 mrd. euroa. Komissio ei ole sisällyttänyt arvioonsa tietoa arvion tarkemmista perusteista eikä tämän summan jakautumisesta jäsenvaltioittain. Myöskään Verohallinnon tietojen pohjalta ei voida tehdä vastaavaa arviota EU-budjettiin koko EU:n alueelta kertyvien tulojen määrästä. Koska komission ja Verohallinnon arviot on tehty eri menetelmin, käytettävissä ei siten ole tietoa sen arvioimiseksi, mikä olisi Suomen kansallinen rahoitusosuuden suhde koko EU:n alueelta kertyvän oman varan määrään.

Ehdotettava rahoitusosuus perustuu pilari 1 mukaisesti Suomelle allokoitaviin tuloihin. Koska pilari 1 muuttaa verotusoikeuden jakautumista valtioiden välillä, pilari 1 liittyvässä uudistuksessa Suomi kuitenkin myös menettäisi osan verotuloistaan, kun osa Suomessa nyt verotettavasta tulosta allokoitaisiin muihin markkinavaltioihin. Uusien omien varojen ehdotuksen ja pilari 1 taloudellista yhteisvaikutusta ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida tietojen puutteista ja pilari 1 valmistelun keskeneräisyydestä johtuen.

Yhteenveto

Komissio arvioi uusien omien varojen tuovan unionin talousarvioon vuosittain yhteensä 15,8 – 17,3 mrd. euroa ajanjaksolla 2026-2030. Päästökaupasta saatavien tulojen osuus olisi tästä noin 12,5 mrd. euroa eli noin 8 prosenttia EU-budjetin kokonaistuloista (mitoitettuna kuluvan rahoit-

tuskehyskauden viimeisen vuoden 2027 maksumäärärahojen enimmäismäärän mukaan). Hiilirajamekanismista saatavien tulojen osuus olisi vajaat miljardi euroa vuosittain eli vajaan prosentin unionin kokonaistuloista, ja pilari 1 mukaisten tulojen osuus olisi noin 2,5 – 4 mrd. euroa, joka vastaisi noin 1,5 – 2,5 prosenttia kokonaistuloista. Yhteensä uusien omien varojen osuus EU-budjetin rahoituksesta olisi siten arviolta noin 10-11 prosenttia.

Taulukko 1: Kokonaistuotot uusista omista varoista ja arviot Suomen osuudesta keskimäärin vuosittain 2026-2030.

Uusi oma vara	Osuus tuloista EU-budjettiin	Ennustetut tulot keskimäärin vuosittain 2026-2030			
		Yhteensä	Suomen osuus milj.€	Suomen osuus, %	Muutos Suomen EU-maksuissa*
ETS oma vara	25%	12,5 mrd.€	175 milj.€	1,4%	-43
Hiilirajamekanismi oma vara	75%	0,8 mrd.€	40 milj.€	4,6% **	23
Pilari 1 oma vara	15%	2,5-4 mrd.€	25-65 milj.€	-***	-***
YHTEENSÄ		15,8-17,3 mrd.€	240-280 milj.€	1,60-1,65%****	-20

* Uusi oma vara syrjäyttää kerättävältä kok. määrältään BKTL-varaa. Vertailu tapahtuu jäsenvaltioiden BKTL-osuuteen (Suomen osalta 1,74%).

**Sähkö mukana aikaisempien vuosien osuudella. Tulevaisuudessa sähkön osuus ei arvioitavissa.

***Verohallinnon tieto vuodelta 2017: osuutta ei voida verrata EU:n kok. tuloihin tilastointiin liittyvistä eroista johtuen.

****Pilari 1 oman varan osuus arvioitu BKTL-osuudella 1,74%

Suomen osuus jäsenvaltioilta kerättävistä uusista omista varoista olisi alustavien arvioiden mukaan keskimäärin yhteensä 240 -280 milj. euroa vuosittain ajanjaksolla 2026-2030, jolloin kaikki komission ehdottamat uudet omat varat tuottaisivat tuloja sekä kansallisiin talousarvioihin että EU-budjettiin. Suomen maksuosuus olisi siten noin 1,60% - 1,65%. Suomen vuotuiset maksut unionille laskisivat noin 20 milj. eurolla vuodessa, mikä johtuisi lähinnä uuden päästö-kaupan edullisuudesta Suomelle omana varana.

Korostettakoon, että edellä mainittuihin arvioihin liittyy suurta epävarmuutta, koskien erityisesti pilari 1 ja hiilirajamekanismiin perustuvien omien varojen maksuosuuksien arviointia.

5.1.4 Komission ehdotuksen taloudelliset vaikutukset Suomelle nykyisellä rahoituskehyskaudella

Komission ehdotuksen talousarviovaikutukset kuluvan rahoituskehyskauden osalta jakautuvat vuosille 2023-2027. Uudet omat varat tulisivat käyttöön jo 1.1.2023. Vastaavasti rahoituskehysen enimmäismäärien korottaminen ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi koskisi vuosia 2025-2027 ja uusiin omiin varoihin perustuvan erityisen vuosittaisen mukautuksen talousarviovaikutukset tulisivat voimaan vuodesta 2024 alkaen. Alla esitettävät luvut ovat vuoden 2018 hinnoin.

Toimien osittainen eritahtisuus monimutkaistaa taloudellisten vaikutusten kuvausta. Taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat myös kuluvan kehyskauden yli pidemmälle aikavälille. Lisäksi, tarkasteltaessa kuluvaa rahoituskehyskautta tulee erotella kaksi hyvin eri tyyppistä kuluerää. Ensinnäkin elpymisvälineen ennakaisen takaisinmaksun mukautusmekanismi, jonka osalta

U 22/2022 vp

tosiasiallisesti kyseessä olisi aikaisemmin tehdyn taloudellisen sitoumuksen takaisinmaksun aikaistamisesta, ja joka siten vähentäisi jäsenvaltioilta muutoin myöhemmin perittäviä maksuja. Toiseksi ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoitus, joka olisi kokonaan uusi sitoumus.

Yhteensä komission ehdotus kasvattaisi voimassa olevan rahoituskehityksen enimmäismääriä enimmillään 72 094 milj. eurolla siten, että korotus vuoden 2024 enimmäismääriin olisi enimmillään 15 000 milj. euroa, vuoden 2025 enimmäismääriin enimmillään 17 176 milj. euroa, vuoden 2026 enimmäismääriin enimmillään 24 132 milj. euroa ja vuoden 2027 enimmäismääriin enimmillään 15 786 milj. euroa. Voimassa olevan vuosien 2021-2027 rahoituskehysasetuksen määrittämä maksusitoumusmäärärahojen taso on 1 074 300 milj. euroa ja maksumäärärahojen taso 1 061 058 milj. euroa koko kaudelle.

Komissio arvioi uusia omia varoja tuloutettavan unionin talousarvioon yhteensä 48,6 – 56,1 mrd. euroa ajanjaksolla 2023-2027. Tästä päästökaupasta saatavien tulojen osuus olisi noin 34,5 mrd. euroa, hiilirajamekanismista saatavien tulojen osuus olisi noin 1,6 mrd. euroa ja pilari 1 mukaisten tulojen osuus olisi noin 12,5 – 20 mrd. euroa.

Uusilla omilla varoilla katettaisiin yleiskatteellisesti nykyisten omien varojen tapaan unionin talousarvion menoja. Siten uudet omat varat eivät menisi suoraan korvamerkittyinä tuloina elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Lainojen takaisinmaksuun tarvittavat määrärahat, jotka on mitoitettu edellisenä vuonna kerättyjen uusien omien varojen mukaan, sekä ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi tarvittavat määrärahat otettaisiin huomioon lisäyksenä unionin rahoituskehityksessä ja budjetissa.

Alla olevassa taulukossa on esitetty yhteenvetona komission ehdotuksen mukainen vaikutus rahoituskehityksen enimmäismääriin komission tuloennusteen mukaisesti sekä vastaavasti omien varojen ehdotuksista arvioidut tulokertymät kuluvan rahoituskehyskauden aikana (luvat miljoonina euroina ja vuoden 2018 hinnoin; päästöoikeuden hinta 55 euro/t CO₂):

KOM ehdotukset 22.12.2022 (vuoden 2018 hinnoin), milj. euroa						
MFF-asetusehdotus – MENOT	2023	2024	2025	2026	2027	Yhteensä
Ilmastotoimien sosiaalirahasto - kehystason korotus			2 176	9 132	8 786	20 094
Automaattinen mukautusmekanismi elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun - komission tuloennusteen mukaan		5 660-7 160	5 670-7 170	5 670- 7170	7 000	24 000-28 500
YHTEENSÄ		<i>5 660-7 160</i>	<i>7 846-9 346</i>	<i>14 802-16 302</i>	<i>15 786</i>	<i>44 094-48 594</i>
Uudet omat varat - TULOT	2023	2024	2025	2026	2027	Yhteensä
Päästökauppa (ETS)	3 160	3 170	3 170	12 500	12 500	34 500
Hiilirajamekanismi	0	0	0	800	800	1 600
Pilari 1	2 500 - 4 000	2 500 - 4 000	2 500 - 4 000	2 500 – 4 000	2 500 - 4 000	12 500 – 20 000
YHTEENSÄ	<i>5 660 – 7 160</i>	<i>5 670 – 7 170</i>	<i>5 670 – 7 170</i>	<i>15 800 – 17 300</i>	<i>15 800 – 17 300</i>	<i>48 600 – 56 100</i>

Määrärahalisäysten määrä olisi näin laskettuna yhteensä 44,1 – 48,6 mrd. euroa vuosille 2024-2027, josta noin 20,1 mrd. euroa muodostuisi ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoituksesta ja 24,0-28,5 mrd. euroa automaattisen mukautuksen arvioidusta rahoituksesta. Tässä laskelmassa

mukautuksen enimmäismäärä lasketaan komission antamien tuloennusteiden perusteella ja ottaen huomioon vuodelle 2027 asetettu alennettu enimmäismäärärahataso 7 mrd. euroa. Siten komission antaman ennusteen mukaan uusilla omilla varoilla (48,6 – 56,1 mrd. euroa) voidaan kattaa kokonaisuudessaan ehdotetut lisäykset. Uudet omat varat poistaisivat kokonaisuudessaan tarpeen rahoittaa menolisäyksiä BKTL-perusteisilla omilla varoilla.

Ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi tehtävä rahoituskehyksen enimmäismäärien korottaminen tarkoittaa tosiasiallisesti uusien menojen rahoittamista. Kyseessä ovat siis menot, joista ei ole sovittu vuosien 2021-2027 rahoituskehyskokonaisuudesta saavutetun sovun yhteydessä. Siten vuosille 2025-2027 tarvittava 20,1 mrd. euron rahoitus kasvattaisi Suomen maksuja unionille yhteensä 330 milj. eurolla vuosina 2025-2027.

Suomen enimmäissaanto ilmastotoimien sosiaalirahastosta vuosina 2025-2027 olisi arviolta noin 109 milj. euroa eli pieni suhteessa Suomen maksusuuteen. Ilmastotoimien sosiaalirahaston taloudellisia vaikutuksia kokonaisuudessaan (vuosille 2025-2032) on selostettu tarkemmin ehdotuksesta laaditussa U-kirjelmässä (U 61/2021 vp).

Uusiin omiin varoihin liittyvä rahoituskehyksen enimmäismäärien automaattinen mukautus koskee elpymisvälineen lainojen takaisinmaksua. Automaattinen mukautus tarkoittaisi jo olemassa olevan sitoumuksen täytäntöönpanon aikaistamista. Automaattisen mukautuksen määrärahan mitoitus olisi sidottu uusista omista varoista kertyviin tuloihin. Komission antamien uusien omien varojen koskevien tuloennusteiden mukaan automaattisen mukautuksen määrä olisi noin 24 – 28,5 mrd. euroa vuosina 2024–2027. Tämä lisäisi Suomen maksuja yhteensä noin 410 - 490 milj. euroa vuosina 2024-2027.

Vuonna 2027 komission ehdotuksen mukaan automaattiseen mukautukseen voitaisiin käyttää enintään 7 mrd. euroa. Edellisvuonna kertyvien uusien omien varojen tulojen arvioidaan olevan noin 15,8 – 17,3 mrd. euroa. Ilmastotoimien sosiaalirahastoon käytettäisiin kyseisenä vuonna noin 8,8 mrd. euroa. Siten ehdotuksessaan komissio hyödyntää uusia omia varoja ilmastotoimien sosiaalirahaston lisämäärärahatarpeen rahoittamisessa sen sijaan, että elpymisvälineen lainan maksuun käytettävää automaattista mukautusta käytettäisiin aikaisempien vuosien mukaisesti enintään 15 mrd. euroa.

Komission tuloennusteen mukaan lasketut ehdotetut muutokset omiin varoihin ja rahoituskehyksen koskien vuosia 2023-2027 nostaisivat Suomen maksuja yhteensä noin 740 - 820 milj. euroa (vuodessa keskimäärin 150 – 165 milj. euroa). Tämä muodostuisi seuraavista eristä:

- ilmastotoimien sosiaalirahasto: noin 330 milj. euroa,
- automaattinen mukautus: noin 410 - 490 milj. euroa.

Uusien omien varojen osuus Suomen EU-maksuista arvioidaan olevan yhteensä noin 835 – 950 milj. euroa vuosina 2023-2027, joten uusilla omilla varoilla voidaan laskennallisesti kattaa kokonaisuudessaan ehdotettujen menolisäysten aiheuttama maksujen korotustarve. Uudet omat varat unionin rahoituslähteinä olisivat myös jonkin verran taloudellisesti edullisia Suomelle (15-30 milj. euroa vuosina 2023-2027) kuin jos vastaava ehdotettu kehyskorotus toteutettaisiin nykyisen omien varojen järjestelmän puitteissa BKTL-osuudella. Suurimmat taloudelliset hyödyt realisoituisivat Suomen EU-maksun näkökulmasta kuitenkin vasta vuodesta 2026 alkaen, kun myös uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa tuottaisi tuloja myös EU-budjettiin.

Komission uusien omien varojen tuloarvio (48,6 - 56,1 mrd. euroa) on pienempi kuin mitä rahoituskehysasetuksen enimmäismäärien mukaan voitaisiin käyttää elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Rahoituskehysasetuksen mukaan automaattisena mukautuksena voitaisiin käyttää enintään 52 mrd. euroa vuosien 2024-2027 aikana elpymisvälineen lainojen ennakkaiseen takaisinmaksuun. Edellisvuodelta kertyneistä uusista omista varoista käytettäisiin elpymisvälineen takaisinmaksuun vuosina 2024-2026 enintään 15 mrd. euroa ja vuonna 2027 enimmäismäärään (15 mrd. euroon) tehtäisiin 8 mrd. euron vähennys. Tämä merkitsisi sosiaalisen ilmastorahaston kanssa yhteensä 72,1 miljardin euron lisäystä, mikä tarkoittaisi Suomen maksuihin noin 1,2 mrd. euron lisäystä vuosina 2024-2027. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että uusien omien varojen tuloarvioiden pitäisi olla huomattavasti suurempia kuin komissio on ennustanut, mikä myös muuttaisi edellä olevia arvioita Suomen maksuista. Alla olevassa taulukossa on esitetty yhteenveto komission ehdotuksen vaikutuksista enimmillään rahoituskehysen enimmäismääriin:

KOM ehdotukset 22.12.2022 (vuoden 2018 hinnoin), milj. euroa						
MFF-asetusehdotus – MENOT	2023	2024	2025	2026	2027	Yhteensä
Ilmastotoimien sosiaalirahasto - kehystason korotus			2 176	9 132	8 786	20 094
Automaattinen mukautusmekanismi elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun - summat enimmäismääriä		15 000	15 000	15 000	7 000	52 000
YHTEENSÄ		<i>15 000</i>	<i>17 176</i>	<i>24 132</i>	<i>15 786</i>	72 094

Takaisinmaksun aikaistaminen vuodesta 2024 pienentäisi vuodesta 2028 alkaen maksettavaksi tulevia lainojen takaisinmaksuja. Hallituksen esityksessä eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä (HE 260/2021vp) arvioitiin lainojen takaisinmaksua vuosina 2028-2058. Lainojen pääomien takaisinmaksun vuosina 2028-2058 arvioitiin olevan 13 - 29 mrd. euroa vuodessa, mistä arvioitiin aiheutuvan vuosittaista lisäystä Suomen maksuihin noin 210 - 500 milj. euroa vuodessa. Edellä mainituissa summissa ei otettu huomioon korkokuluja. Elpymisvälineen ennakkaainen lyhentäminen pienentäisi vuoden 2027 jälkeisen pääoman vuosittaisen takaisinmaksun noin 11,7 – 27 mrd. euroon, joten vuosittainen lisäys Suomen maksuihin jäisi nyt noin 200 - 470 milj. euroon riippuen lainan takaisinmaksun aikataulusta.

5.1.5 Kansallinen talousarvio

Komissio antaa kuluvan vuoden alkupuoliskolla uusia omia varoja koskevat täytäntöönpanosäädökset, jotka koskevat uusien varojen käyttöön asettamista. Tässä vaiheessa oletetaan kuitenkin, että myös uudet omat varat siirrettäisiin unionille kansallisten talousarvioiden kautta kansallisina maksuosuuksina.

Suomen maksut EU:lle ovat nykyisin voimassa olevien säädösten mukaan vuosittain keskimäärin noin 2 285 milj. euroa aikavälillä 2023-2027. Komission ehdotusten mukaisesti Suomen maksut nousisivat 2 435 – 2 450 miljoonaan euroon eli edellä mainitut 150-165 miljoonaa euroa

vuosittain. Suomen maksujen kasvu katetaan kuitenkin täysin uusilla omilla varoilla, jotka muodostaisivat Suomen maksuista 165 – 190 miljoonaa euroa pienentäen vastaavasti BKTL omalla varalla rahoitettavaa osuutta.

Komission omien varojen päätöksen ETS -omaa varaa ja hiilirajamekanismi -omaa varaa koskevat ehdotukset liittyvät rahoituksen osalta kiinteästi päästökauppadirektiivin ehdotuksiin sekä hiilirajamekanismia koskeviin ehdotuksiin. Viimeksi mainituissa ehdotuksissa säädettäisiin jäsenvaltioille tulevista päästöoikeuksista ja niihin liittyvistä tuloista. Näistä tuloista omien varojen päätöksen nojalla ohjattaisiin unionin talousarvioon omina varoina 25 prosenttia päästökaupasta ja 75 prosenttia hiilirajamekanismin tuloista.

Päästökauppatulot otetaan jo nyt huomioon tuloina kansallisessa talousarviossa. Voidaan arvioida, että nykyiseen päästökauppajärjestelmään ehdotetut muutokset pienentäisivät jossakin määrin kansallisia tuloja vuosina 2023-2025 verrattuna voimassa olevan direktiivin mukaiseen päästökauppajärjestelmään. Sen sijaan uusi tieliikennettä ja rakennuksia koskeva päästökauppajärjestelmä toisi myös merkittäviä lisätuloja kansalliseen talousarvioon.

Vuodesta 2026 lukien voidaan arvioida alustavasti, että Suomen tulot uudesta päästökauppajärjestelmästä olisivat arviolta vuosittain noin 400-450 milj. euroa. Päästökauppadirektiiviä koskevassa ehdotuksessaan komissio ehdottaa huutokauppatulojen käytölle aiempaa sitovampaa korvamerkintää ilmastotoimiin. Lisäksi hiilirajamekanismista Suomi saisi tuloja keskimäärin vuosittain noin 10 milj. euroa vuodesta 2026 alkaen.

Käytettävissä ei ole tietoja pilari 1-oman varan talousarviovaikutusten arvioimiseksi.

Suomen maksut EU:lle

Suomen rahoitusosuudet unionin talousarvion kattamiseksi maksetaan valtion talousarvion määrärahasta (Maksut Euroopan unionille 28.92.69). Vuoden 2022 kansallisessa talousarviossa on momentille 28.92.69. Maksut Euroopan unionille (arviomääräraha) myönnetty määrärahaa 2 605 000 000 euroa.

Sekä valtion talousarvioon että julkisen talouden suunnitelmaan Suomen EU-maksuja koskevat luvut laaditaan käyvin hinnoin.

Ehdotettujen uusien omien varojen mahdollista käsittelyä kansallisessa talousarviossa joudutaan vielä selvittämään, koska komissio aikoo antaa ehdotuksen uusia omia varoja koskevaksi täytäntöönpanolainsäädännöksi vasta myöhemmin kuluvan vuoden alkupuoliskolla.

Päästökauppatulot

Suomessa päästökaupan huutokauppatulot otetaan kansallisessa talousarviossa huomioon tuloina (momentti 12.32.99). Vuoden 2022 kansallisessa talousarviossa momentille on arvioitu kertyvän 453 000 000 euroa.

5.2 Ympäristövaikutukset

Uusilla omilla varoilla ei ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Sen sijaan vaikutus olisi lähinnä välillinen, koska uusilla omilla varoilla rahoitetaan komission ehdotuksen mukaan elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennen aikaista takaisinmaksua sekä ilmastotoimien sosiaalirahas-

toa. Elpymisvälineestä annettavasta rahoituksesta tulee kohdentaa vihreään siirtymään vähintään 37 prosenttia. Myös EU:n vuosien 2021-2027 budjetista (joka pääosin rahoitetaan omilla varoilla) vähintään 30 prosenttia tulee kohdistaa ilmastotoimiin.

5.3 Hallinnolliset vaikutukset

Uudet omat lisäävät hallinnollisia kustannuksia varsinkin komission puolella. Omiin varoihin liittyvien hallinnollisten vaikutusten arvioiminen jäsenvaltioiden osalta on tässä vaiheessa vaikeaa, koska ei ole tiedossa, luodaanko esimerkiksi hiilirajamekanismin osalta hallinto keskiteysti vai hajautetusti, sekä suoritetaanko uusiin omiin varoihin liittyvä EU-maksu suoraan unionille järjestelmää ylläpitävän viranomaisen toimesta (kuten tullit nykyisin), vai kansallisen talousarvioiden kautta.

Hallinnollinen kustannus syntyy lähinnä omien varojen taustalla olevien uusien järjestelmien/mekanismien (uusi päästökauppajärjestelmä, hiilirajamekanismi, pilari 1) perustamisesta ja myöhemmästä ylläpitämisestä. Mahdollinen uusien järjestelmien hyödyntäminen EU:n tulonlähteinä ei lisänne enää suuresti jäsenvaltioille kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotuksilla ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

7 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on vielä kesken.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Valtioneuvoston kirjelmä muistioineen on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Muistio on 9.2.2022 käsitelty EU34-budjetti- ja hallintojaostossa. Valtioneuvoston kannat on linjattu EU-ministerivaliokunnassa 4.3.2022.

Ehdotusten käsittely alkoi 10.1.2022 neuvoston omien varojen työryhmässä omien varojen osalta ja 11.1.2022 neuvoston budjettikomiteassa rahoituskehysasetuksen osalta. Omia varoja koskevan ehdotuksen käsittelyn eteneminen neuvoston työryhmässä riippuu valmiuspakettiin liittyvien sektorikohtaisten keskustelujen edistymisestä, joten omien varojen työryhmässä palataan asiaan todennäköisesti vasta kun edistymistä sektorityöryhmissä on tapahtunut. Samoin rahoituskehysasetuksen käsittelyyn palataan neuvoston budjettikomiteassa, kun pakettiin liittyvien sektoriehdotusten käsittelyt etenevät.

Euroopan parlamentissa asian yleisesittelijöinä toimivat omien varojen osalta Valérie Hayer (Renew, FR) ja José Manuel Fernandes (EPP, PT) sekä rahoituskehysosasta Jan Olbrycht (EPP, PL) ja Margarida Marques (S&D, PT).

9 Valtioneuvoston kanta

Omien varojen järjestelmän tulee olla yksinkertainen, läpinäkyvä, oikeudenmukainen ja hallinnollisesti kustannustehokas. Sen tulee tarjota riittävät ja vakaat resurssit EU:n toiminnan rahoittamiseksi.

EU:n rahoitusjärjestelmän jatkokehittämisen, mukaan lukien uusien omien varojen lähtökohdaksi tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisää Suomen maksutaakkaa tai nosta Suomen kokonaisveroastetta taikka aiheuta muuten kohtuuttomia lisäkustannuksia Suomen kansantaloudelle ja talouden toimijoille. Uusia omia varoja koskevien päätösten tulee kuulua jatkossakin jäsenvaltioille.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen suunniteltua aikaisemmin aloitetun takaisin maksun rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Uusilla omilla varoilla voidaan esimerkiksi pienentää tarvetta nostaa bruttokansantuloon perustuvia kansallisia rahoitusosuuksia elpymisvälineen lainojen takaisinmaksun takia. Lisäksi EU:n rahoitusta koskevia uudistuksia tehtäessä valtioneuvosto pitää tärkeänä mahdollisten uudistusten yhteyttä unionin keskeisiin tavoitteisiin kuten ilmastomuutoksen torjuntaan ja EU:n sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseen.

Valtioneuvosto muodostaa tässä kirjelmässä ensivaiheen kantoja komission ehdotuksiin uusiksi omiksi varoiksi sekä rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi. Näihin kytkeytyvien muiden ehdotusten, etenkin valmiuspakettiin liittyvien, EU-tason neuvottelut ovat vielä alussa. Jatko-työssä tulee ottaa huomioon eri ehdotusten ristikkäisvaikutukset.

Neuvottelujen tässä vaiheessa valtioneuvosto suhtautuu alustavan myönteisesti komission ehdotukseen siirtää osa jäsenvaltioiden päästökauppatuloista unionin talousarvioon omina varoina: alustavien laskelmien mukaan erityisesti uuden tieliikenteen ja rakennusten päästökauppajärjestelmä omana varana vaikuttaisi olevan Suomelle taloudellisesti edullinen. Valtioneuvosto arvioi kuitenkin vielä tarkemmin päästökauppatulojen käyttöönottoa EU:n talousarvion tulonlähteenä ja tarkentaa kantaansa asiaan neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto arvioi vielä ehdotusta hiilirajamekanismista uutena omana varana kiinnittäen erityistä huomiota edellä kuvattuihin näkökulmiin sekä Suomen neuvottelutavoitteisiin.

Kansainvälistä yritysverouudistusta koskevan OECD-sopimuksen ensimmäiseen pilariin perustuvan kansallisen rahoitusosuuden arviointi omana varana on tässä vaiheessa ennen aikaista, koska pilari 1 –hankkeen täytäntöönpanoa koskevan monenvälisen yleissopimuksen valmistelu on edelleen kesken kansainvälisellä tasolla samoin kuin, että tämän tulevan sopimuksen täytäntöön panemiseksi EU:ssa annettava direktiiviehdotus on tarkoitus antaa vasta vuoden 2022 puolivälissä.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että globaaleihin ongelmiin haetaan ratkaisuja laajassa yhteistyössä OECD-hankkeessa siinä suunnitellulla aikataululla sekä monenvälisen yleissopimuksen avulla. OECD:n pilari 1 –hankkeeseen liittyvää tulevaa direktiiviehdotusta ja tarvetta direktiiviin on arvioitava tarkasti sen jälkeen, kun monenvälinen yleissopimus on saatu aikaan.

Kokonaistarkastelussa on tärkeää huomioida myös ehdotusten vaikutus Suomen suhteelliseen maksuosuuteen vuotuisesta EU-budjetista. Kanta voidaan mahdollisesti tarkistaa, kun asiasta on saatu komission konkreettinen direktiiviehdotus pilari 1 –hankkeen voimaansaattamiseksi EU:ssa.

Valtioneuvosto tukee komission tavoitetta luoda mekanismi, joka mahdollistaisi elpymisvälineen lainojen ennen aikaisen takaisinmaksun jo nykyisen rahoituskehityksen voimassaoloaikana. Valtioneuvosto pitää kuitenkin ongelmallisena, ettei komission ehdotuksesta käy riittävällä ta-

valla ilmi, että ehdotettua mukautusta käytettäisiin yksinomaan elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun. Jatkokäsittelyssä onkin erikseen arvioitava mahdollisuuksia kytkeä automaattinen mukautusmekanismi yksiselitteisesti elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun.

Komissio ehdottaa elpymisvälineen lainojen takaisinmaksuun tarkoitetun automaattisen mukautuksen enimmäismäärän vähentämistä 15 miljardista eurosta 7 miljardiin euroon poikkeuksellisesti vuonna 2027. Tähän valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti. Erityisen ongelmallista olisi, että yleiskatteellisuusperiaatteen mukaisesti, vapautuva 8 miljardin euron osuus mukautuksesta jäisi käyttötarkoitukseltaan avoimeksi ja se voitaisiin käyttää kokonaan uusien menoerien rahoittamiseen, kuten esimerkiksi ilmastotoimien sosiaalirahastoon.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti EU:n budjetin omien varojen käyttämiseen uuden ilmastotoimia koskevan sosiaalirahaston rahoittamisessa. Näin ollen valtioneuvosto suhtautuu erityisen kriittisesti myös voimassa olevan EU:n monivuotisen rahoituskehyksen avaamiseen ja huomattavaan kasvattamiseen, jota komission ehdotuksen mukaan rahaston perustaminen edellyttäisi. Valtioneuvosto suhtautuu siten erityisen kriittisesti komission rahoituskehysasetuksen muutos-ehdotukseen siltä osin kuin on kyse kehyksen enimmäismäärien kasvattamisesta ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi tai vastaaviin tarkoituksiin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomioita siihen, että EU:n talousarvion ulkopuolelle on syntynyt merkittäviä rahoitusmekanismeja, jotka eivät ole unionin talousarvion päätöksentekomenettelyjen puitteissa. Tarkemmat kannat näihin seikkoihin muodostetaan asianomaisia valmiuspaketin ehdotuksia koskevissa U-jatkokirjelmissä.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Suomen kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotuksia ja valmiuspaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Valtioneuvosto tarkastelee komission ehdotusten yksityiskohtia ja tarkentaa kantaansa neuvottelujen edetessä. Suomen lopulliset kannat esityksen eri osa-alueisiin muodostetaan lopullisen kokonaisuuden perusteella kansallinen ja eurooppalainen kokonaisuus huomioiden.